

CAI
CO 150
- 1988
ST2

Government
Publications

SUMMARY EVALUATION REPORT
MOVABLE CULTURAL PROPERTY PROGRAM

SEPTEMBER 1988

DEPARTMENT OF COMMUNICATIONS
PROGRAM EVALUATION SERIES

This evaluation report was prepared by the Program Evaluation Division of the Department of Communications.

Certain passages have been severed under the Access to Information Act to protect third party confidentiality.

Ce rapport d'évaluation a été préparé par la Division de l'évaluation des programmes du Ministère des Communications.

Certains passages ont été omis en vertu de la Loi de l'accès à l'information afin de protéger la confidentialité des personnes concernées.

CA1
CO 150
-1988
S72

EXECUTIVE SUMMARY

This document is a report on the evaluation of the Movable Cultural Property Program administered by the Department of Communications. This program was established in 1977 to administer the Cultural Property Export and Import Act. The evaluation considered the program rationale, the extent to which the objective of the program was being achieved, and other impacts and effects from its operation.

The evaluation addressed these issues with four major lines of evidence which included a study of the uses made of objects acquired under the program, a survey of collecting institutions which have received grants or certified objects under the program, a survey of exporters and delivery agents involved in the export control system, and a study of the accuracy of the appraised values submitted for the certification component of the program.

The evaluation results indicate that the rationale of this program, to retain significant cultural property in Canada, continues to be relevant. The need for the program still exists, and both the resources and mechanisms required to fulfill the rationale are available to the government.

The program was found to be successful in achieving its objective of assisting in the retention (or repatriation) of significant cultural property. The export control system and grants had halted the loss of significant cultural properties to foreign markets and the tax certification process had lead to significant increases in the number and value of donations to public institutions. Judging from the frequent and varied use of cultural property acquired through the program, the objects are of significant interest.

A high degree of satisfaction was reported by users with regard to the operations of the Cultural Property Export Review Board and program staff in terms of the speed and quality of certification and grants services. Information requirements for submissions to the program were considered adequate although some applicants believe additional information would be required for informed decisions.

There was general support for the export permit system, even though the application process can be seen as slow and cumbersome, and even though there is a widespread feeling that the potential exists for the abuse or manipulation of the system. A significant minority of expert examiners wish for more information to be supplied by applicants, although most applicants feel that the amount demanded of them is appropriate.

The significance and importance criteria used to judge cultural property eligible under the program were, by and large, considered appropriate, consistently applied and interpreted in a manner sensitive to regional concerns.

Public awareness of the program's benefits and controls is suspected to be very low, although this cannot be demonstrated to have lead to fewer donations and losses of cultural property through export. The donor population is likely well informed about the program although improvements in publicity efforts would be welcomed by the museums and archival communities.

Although it is difficult to make conclusive statements about the program's effect on market values or appraised values, most collecting institutions perceive the former effect

as non-existent or minimal. The study also found great support in principle for the conduct of appraisals at "arm's length" even though in practice this can be very difficult given the small appraiser community in Canada. The Cultural Property Export Review Board has no authority nor formal mechanism to review appraisal values submitted for certification; legal responsibility for these amounts rests with Revenue Canada. The evidence suggests that overvaluation is a problem. This conclusion is based on a number of lines of evidence, including an independent review of values submitted for some types of objects.

EVALUATION FINDINGS AND CONCLUSIONS

A. INTRODUCTION

An evaluation of the Movable Cultural Property Program was conducted as part of the regular DOC cycle of periodic program evaluations. The program had not been evaluated since its introduction in 1977. Other factors suggesting an evaluation would be timely included the ongoing review of federal policy on museums. The MCP program is also one of DOC's regulatory programs. Although the evaluation was well underway before the federal guidelines on the evaluation of regulations were developed, the Office of the Comptroller General will report to the Office of Privatization and Regulatory Affairs on the results of this study.

This report presents evaluation evidence with respect to such issues as the continued relevance of the program's rationale, extent to which program objectives have been achieved, degree of client satisfaction with program design and delivery, and awareness of the program among the target populations.

The evidence was collected by means of surveys of institutions designated as eligible for program benefits, dealers and institutions who have attempted to export cultural properties and were thus subject to program controls on exports, and an examination of uses made of artifacts acquired with program assistance.

The fifth issue explored concerns the accuracy of the appraisal values which are submitted when collectors donate objects to public collections in order to take advantage of tax exemptions. At present, no mechanism exists for the program or Review Board to validate submitted values. An assessment of accuracy of the appraisal values submitted for 77 objects or collections certified under the program was conducted by the Arts Advisory Panel of the American Internal Revenue Service. Legal responsibility for the level of these values rests with Revenue Canada; the Board certifies that the objects donated are significant to our cultural heritage. The American study sheds light on the degree to which overvaluation is a problem for four types of art donations.

B. PROGRAM DESCRIPTION

The program was introduced in order to stop the loss of objects deemed of great significance to the Canadian cultural heritage. Many important artifacts had been exported, in some cases leaving no equally significant examples in Canada. The loss was attributed to the lack of export controls on significant cultural artifacts, and the lack of resources in Canadian collecting institutions to purchase these objects when their export is threatened or to repatriate these artifacts when they are put up for sale abroad.

The program consists of a system of export controls and complementary incentives. These include grants and loans so that Canadian institutions can purchase objects in danger of export or repatriate significant properties which had previously left the country. In addition, tax advantages are available to encourage Canadian residents or corporations to donate or sell significant artifacts or collections to public institutions in Canada. The Cultural Property Export Review Board reviews the applications for these advantages in order to certify that the objects or collections are of "outstanding significance" and "national importance". The Board may also comment on the fair market value estimates submitted, although legal responsibility for accepting these is lodged with Revenue Canada.

In 1987-88, the program cost \$1.925 million. The majority of this went as grants or loans (\$1.6 million). The enabling legislation (the Cultural Property Export and Import Act) established a Board to administer the Act. This Board is served by a program secretariat of 4.5 persons. The bulk of program activity revolves around the certification of properties for tax advantages. In 1986-87, 1050 applications for certification were approved, with a total value of \$40.3 million.

C. PROGRAM RATIONALE

The problems which the program was designed to address still exist. Many of Canadian fine art and ethnographic artifacts have a strong international market appeal, and thus the continuation of some form of export control is necessary. As long as the export control system is maintained, and the acquisition budgets of collecting institutions are limited, it will continue to be necessary to provide grant assistance to help designated Canadian institutions in coming up with the funds to purchase the objects at a fair market price. These constraints on acquisitions by collecting institutions also demand the continuation of financial assistance for the repatriation of artifacts. As well, under the UNESCO Convention, signed by Canada in 1970, we are obliged to have a domestic program to protect indigenous cultural property.

In light of the extensive dependence by public institutions on donations to build the country's cultural holdings, the continued desirability of the tax certification component is obvious. The tax advantages give collecting institutions the leverage to attract donors. Without it, donations would not dry up completely, but representatives of collecting institutions tend to believe that many and particularly the major donations are attracted by the tax advantages.

The study findings with respect to the program's rationale lead to the conclusion that the program should be continued. Its elimination would mean the loss of significant examples of Canada's cultural heritage to international markets, the inability to reverse earlier losses, and the reduction in the number and value of donations to public collections. The development of public collections would be retarded and public access to some of the finest examples of the Canadian cultural and natural heritage constrained.

Our review of the program design and delivery system also suggests that the program is logically designed and has the resources and mechanisms required for successful operation.

D. OBJECTIVES ACHIEVEMENT

The overall objective of the program is to preserve in Canada significant examples of Canada's heritage in movable cultural property.

In the opinion of the majority of representatives of the designated collecting institutions surveyed, the program has been successful in preventing the loss of significant cultural property through export and has aided in the repatriation of significant cultural property offered for sale abroad.

Representatives of collecting institutions also believe that the tax incentives have been successful in encouraging donations of cultural property to Canadian museums and galleries.

Data collected on the uses made of objects acquired with program assistance supported these perceptual findings. These showed that the artifacts acquired with grant assistance or under the certification component were of significant interest to the public and museological community. The majority had been catalogued, exhibited and studied. Time series information supplied by collecting institutions also indicated that the number and value of donations made to these institutions had increased after the introduction of the program, and we argued that it was reasonable to attribute this increase to the program.

E. OTHER PROGRAM IMPACTS

1. Client Satisfaction

The attitudes of individual and institutional exporters towards the export control system were explored in some detail.

The majority of institutions and individuals who have applied for an export permit over the past few years approve of the current export control system because it protects the Canadian patrimony without infringing on the right to dispose of personal property. At the same time, one third of institutional applicants and half of individual exporters consider the application process to be cumbersome, causing delays for sellers and dealers, or involving an excessive amount of paperwork.

While the majority of regulatees perceive the regulatory aspect of the program as fair, the data suggest that the burdens it imposes on regulatees may vary with the size and resources of the regulatee. Institutions are less likely than individual dealers to find the application as cumbersome. These latter complained primarily of the time involved in the process, rather than of any financial loss occasioned by the operation of the program. There are too few cases to warrant any attempt to analyse these perceptual data by region.

We have no objective measures of the cost of the regulations to institutions or individuals, nor any ability to model how these might vary according to the characteristics of the exporter. Our findings as to the distribution of the regulatory burden are therefore suggestive rather than confirmatory.

Representatives of institutions which have received grants or loans tend to hold positive attitudes towards the program and its delivery. The vast majority favour a flexible scheme that ensures that institutions contribute to the purchase price of properties for which financial assistance is sought. These are both characteristics of the program. Given that speed of processing these applications is of the essence, it is also very encouraging to note that the vast majority were satisfied with the speed of processing.

The majority of respondents are also content with the certification process, the criteria used to determine the worthiness of artifacts, and their interpretation by

the Board. A minority expressed concern over whether the criteria were sufficiently sensitive to the regional or local importance of artifacts (as opposed to their national significance). As institutions are responsible for making the case for the certification of artifacts, we concluded that greater clarification of the policy and its interpretation could be of benefit.

2. Awareness of the Program

Representatives of the museums, art galleries, archives and libraries surveyed tend to agree that the general public is unaware of the benefits and regulations of the program. Although few members of the general public may participate in it, one could argue that the public should be informed of the role played by the program in helping retain and build national heritage collections.

These program clients also rated the familiarity of financial advisors with the certification component as poor. On the other hand, survey respondents tend to believe that arts donors or philanthropists in Canada are generally aware of the tax advantages. Support for this contention is provided by program data which show an increasing number of certification applications over time.

No objective information is available on the extent to which potential exporters are aware of the control system, although other evidence suggests that the target population is familiar with the program. For one thing, representatives of the collecting institutions were unable to name any significant losses through export. The number of applications for export permits has also increased over time, and this might stem from a growing awareness of the control system.

3. Market Values

The final evaluation issue concerned the program's impacts on market values for movable cultural property. In theory, the availability of government grants could increase values in the market-place for objects of national significance. It is difficult to measure whether such increases have taken place which could be attributed to the program. Representatives of the collecting institutions tend to believe that the grants have had no or little upward pressure on prices. Due to low acquisitions budgets, collecting institutions are reluctant to pay more than they believe the artifact to be worth, even with program assistance.

No formal mechanism exists to verify the appraised fair market values submitted with applications for certification, although the Board does comment on values which they believe are inappropriate. Revenue Canada has legal responsibility for the values. We investigated the accuracy of appraisal values submitted under the certification component with the assistance of the Art Advisory Panel of the U.S. Internal Revenue Service. The experience of other jurisdictions, and some of the comments made by representatives of collecting institutions suggested that overvaluation is likely occurring.

The Art Advisory Panel is composed of 25 distinguished museum directors and curators, art historians and scholars, and prominent dealers, who advise the IRS on the authenticity and fair market value of works of art donated for income tax

breaks. The Panel was asked to estimate the fair market value for a selection of objects or collections donated under the certification component.

Slides and background material were sent on 77 objects or collections of "international reputation" which had been donated to 13 Canadian museums or art galleries. The objects did not represent the universe of artifacts certified under the program, but rather were a purposive sample of items with four categories corresponding to the areas of expertise of the Panel (paintings and sculpture, and decorative art objects with a market beyond Canadian borders; Far Eastern and Asian art; and primitive and pre-Columbian art). As a result, one cannot extrapolate from the findings of this comparative analysis to all donations. The findings pertain only to the subset of artifacts examined.

The results of the comparative analysis showed that a substantial proportion of the 77 objects had been overvalued. This was particularly problematic with fine art objects (63 per cent were overvalued), followed by decorative art objects (58 per cent were overvalued). In terms of dollar figures, the difference in the two valuations was most pronounced for paintings and sculpture, followed by Far Eastern and Asian art.

F. CONCLUSIONS

We concluded that the rationale of this program, to retain significant cultural property in Canada, continues to be relevant. The need for it still exists, and both the resources and mechanisms required to fulfil the rationale are available to the government.

The program was found to be successful in assisting in the retention of significant cultural property. The export control system and grants had halted the loss of significant cultural properties to foreign markets and assisted with the repatriation of important pieces from abroad. The tax certification process was also considered to have lead to significant increases in the number and value of donations to public institutions. Judging from the frequent and varied use of the cultural properties acquired through the program, the objects are of significant interest.

There is also a widespread belief that the export control system could be manipulated or abused, although it is not considered to happen with any frequency.

A high degree of satisfaction was reported with regard to the operations of the Board and program staff in terms of professionalism and quality of service. Information requirements for submissions to the program were considered adequate although some applicants believe additional information would be required for informed decisions.

There was general support for the export permit system, even though the application process can be seen as slow and is often seen as cumbersome. A significant minority of expert examiners wish for more information to be supplied by applicants, although most applicants are feel that the amount demanded of them is appropriate.

There is some confusion about the degree of flexibility with regard to contribution amounts for cultural property grants. Some institutions believe that there is a minimum 30 per cent contribution rate and this belief may inhibit participation in the program.

The contribution requirement itself may also inhibit the participation of smaller or less well endowed institutions, however we cannot demonstrate that this has had any negative repercussions. In fact, this aspect of the program is strongly supported by collecting institutions and should be maintained as it likely helps ensure that prices paid are reasonable and that the objects acquired will be put to good use by the institutions.

The significance and importance criteria used to judge cultural property were, by and large, considered appropriate and consistently applied. Most collecting institutions surveyed also consider their interpretation to be sensitive to regional concerns, however a substantial minority would like to see the Act altered to specifically include local and regional importance as a facet of national significance. Reference to the concept of "best examples" of cultural property was considered inappropriate and inconsistent with existing significance criteria.

Public awareness of the program's benefits and controls is suspected to be very low, although this cannot be demonstrated to have lead to fewer donations and losses of cultural property through export. The donor population is likely well informed about the certification component although improvements in publicity efforts would be welcomed by the museums and archival communities. Dealers and other exporters are likely aware of the export control system judging by the program's success in halting the export of significant artifacts. Future evaluations should further explore these topics by considering to what extent the relevant donor and exporter populations are aware of the program.

Although it is difficult to make conclusive statements about the effect of the grants on market values, a minority of collecting institutions believe that the program has increased purchase prices in the market-place. This may be the result of government interest in certain classes of artifacts, the willingness of institutions to pay higher prices because of their ability to leverage government funds, or abuse of the export control/grant system.

While most respondents agree that maintaining an "arm's length" relationship when arranging for appraisals is important, in practice it is very difficult given the small appraiser community in Canada. The degree of rigour with which appraisals are conducted and reviewed appears to be variable.

No mechanism exists to determine the validity of the fair market values set for donations certified under the program. An independent review suggested that overvaluation is a problem. This finding is consistent with remarks made by survey respondents who cited factors which can lead to non-arm's length and overly generous appraisals. It is also consistent with the U.S. experience: at a minimum, 60 per cent of audited appraisal values are adjusted by the IRS.

En fait, cet aspect du programme reçoit un appui solide de la part des établissements de conservation et devrait être maintenu, étant donné qu'il contribue probablement à garder les prix dans les limites raisonnables et à inciter les établissements à utiliser à bon escient les biens culturels acquis.

De manière générale, les critères d'évaluation des biens culturels, soit l'intérêt exceptionnel et l'importance nationale, sont perçus comme adéquats et semblent être utilisés avec cohérence. Dans la plupart des établissements de conservation qui ont été touchés par notre enquête, on considère que l'interprétation de ces critères tient compte des facteurs régionaux; cependant, dans une minorité non négligeable de cas, on souhaiterait que la Loi soit amendée de manière à stipuler que l'importance d'un objet pour une région ou une localité constitue une facette de l'importance nationale. Par ailleurs, on a jugé que la notion de meilleurs exemples de catégories de biens culturels serait inappropriée et qu'elle ne cadrerait pas avec l'actuel critère d'intérêt exceptionnel.

On soupçonne que le public connaît très peu les avantages et les mécanismes du programme, mais on ne peut pas prouver que cette situation ait réduit le nombre de dons ni permis l'exportation de biens culturels d'un intérêt exceptionnel. Il paraît probable que le groupe cible des donateurs est bien renseigné sur le volet relatif à l'attestation fiscale des biens culturels; toutefois, aux yeux du personnel des musées et des archives, une amélioration de la publicité serait le bienvenue. Par ailleurs, les commerçants et les autres exportateurs connaissent probablement le système de surveillance des exportations, si l'on en juge par le fait que le programme a réussi à mettre fin à l'hémorragie d'œuvres particulièrement intéressantes. Il y aurait lieu que les évaluations ultérieures approfondissent ces questions en étudiant dans quelle mesure le groupe cible des donateurs et celui des exportateurs sont renseignés sur le programme.

Même s'il est difficile de tirer des conclusions définitives quant à l'effet des subventions sur la valeur marchande des biens culturels, les représentants d'une minorité d'établissements de conservation croient que le programme a entraîné une augmentation des prix sur le marché. Cette situation peut résulter de l'intérêt que le gouvernement porte à certaines catégories d'objets, ou du fait que les établissements sont prêts à payer plus cher parce qu'ils peuvent obtenir des subventions de l'État, ou encore du fait qu'il est possible d'exploiter le système de surveillance et de subventions.

Même si la majorité des répondants sont d'avis qu'il importe pour l'évaluateur d'un bien culturel de garder ses distances par rapport au donateur, en pratique, cela est très difficile à cause du nombre restreint d'évaluateurs que compte le Canada. Par conséquent, le degré de rigueur démontré lors des évaluations et des révisions paraît variable.

Il n'existe aucun mécanisme de vérification de la juste valeur marchande proposée par un donateur dans sa demande d'attestation fiscale. Or, une vérification indépendante porte à croire qu'il existe un problème de sureévaluation. Ce résultat concorde avec les remarques de répondants à l'effet que certains facteurs risquent d'abolir la distance nécessaire entre le donateur et l'évaluateur, et de conduire à des évaluations exagérées. Cela concorde également avec l'expérience américaine : en effet, l'IRS modifie au moins 60 p.100 des évaluations dûment vérifiées qui lui sont soumises.

cette analyse comparative à l'ensemble des dons; ces résultats concernant seulement le sous-groupe des biens qui ont fait l'objet d'un examen.

Les résultats de l'analyse comparative ont montré qu'une proportion substantielle des 77 objets avaient été surévalués. Le problème était particulièrement aigu en ce qui concerne les oeuvres d'art (dont 63 p. 100 étaient surévaluées) et les objets d'art décoratif (dont 58 p. 100 étaient surévalués. En termes de dollars, ce sont les peintures et les sculptures, puis les oeuvres d'art de l'Extrême-Orient et de l'Asie qui donnaient lieu aux différences les plus marquées.

F. CONCLUSIONS

Le programme continue d'avoir sa raison d'être, c'est-à-dire garder au Canada des biens culturels d'un intérêt exceptionnel. Le programme est encore nécessaire, et le gouvernement dispose des ressources et des mécanismes requis pour atteindre un tel objectif.

Le programme aide à garder ici des biens culturels particulièrement intéressants. En effet, le système de surveillance des exportations et les subventions ont fait cesser l'hémorragie de ces biens vers les marchés étrangers et contribué au rapatriement de certaines oeuvres importantes. Il est également apparu que le processus d'attestation fiscale a eu pour effet d'augmenter le nombre et la valeur des dons faits aux établissements publics. Si l'on en juge par la fréquence et la diversité de l'utilisation des biens culturels acquis à l'aide du programme, ces biens présentent un intérêt exceptionnel.

L'opinion voulant qu'il soit possible d'exploiter le système de surveillance des exportations est largement répandue, mais l'on croit qu'une telle situation ne se produit pas très souvent.

Les personnes interrogées ont exprimé une grande satisfaction à l'égard du travail des membres de la Commission et du personnel du Secrétariat, soulignant le professionnalisme et la qualité des services rendus. Dans l'ensemble, les requérants ont obtenu les renseignements dont ils avaient besoin pour soumettre une demande; cependant, certains d'entre eux croient qu'ils devraient être mieux informés pour pouvoir prendre des décisions éclairées.

Par ailleurs, le système de délivrance des licences d'exportation est généralement bien accepté, même si plusieurs déplorent la lenteur du processus et surtout le fardeau que représentent toutes les démarches nécessaires. Une importante minorité parmi les experts-vérificateurs souhaite que les requérants soient tenus de fournir de plus amples renseignements; par contre, la majorité des requérants trouvent suffisante la quantité de renseignements qu'ils doivent fournir.

Il régne une certaine confusion en ce qui a trait à la contribution exigée des établissements qui demandent une subvention pour l'achat de biens culturels. En effet, dans certains établissements, on croit qu'il existe un taux de contribution minimum de 30 p. 100, ce qui peut empêcher ceux-ci de se prévaloir du programme. Le seul fait qu'une contribution soit exigée peut nuire à la participation de petits établissements ou d'établissements aux budgets limités; toutefois, nous ne pouvons pas en faire la preuve.

Nous ne disposons pas de données objectives qui révéleraient dans quelle mesure les exportateurs éventuels connaissent le système de surveillance des exportations; cependant, d'autres types de données laissent voir que les groupes cibles connaissent bien le programme. À preuve, les représentants des établissements de conservation ont été incapables de citer un seul cas d'exportation de bien culturel d'un intérêt exceptionnel. De plus, le nombre de demandes de licence d'exportation s'est accru au cours des années, ce qui pourrait s'expliquer par une meilleure connaissance du système de surveillance des exportations.

3. Valeur marchande des biens culturels

La dernière question ayant fait l'objet d'une évaluation concerne les effets du programme sur la valeur marchande des biens culturels mobiliers. En principe, la possibilité d'obtenir des subventions du gouvernement pourrait faire monter la valeur marchande des objets d'importance nationale. Il est difficile de vérifier si de telles pressions à la hausse, attribuables au programme, se sont exercées. Mais les représentants des établissements de conservation ont tendance à croire que les subventions n'ont pas eu d'effet sur les prix ou qu'elles ont eu seulement un effet négligeable. À cause des limites de leurs budgets d'acquisition, les établissements de conservation seraient réticents à acheter un bien culturel à prix fort et cela, en dépit de l'aide financière accordée.

Il n'existe aucun mécanisme officiel de vérification de la juste valeur marchande soumise lors d'une demande d'attestation fiscale, même si la Commission signale, le cas échéant, la caractéristique inadéquate de certaines évaluations. La Loi confie à Revenu Canada la responsabilité d'approuver l'évaluation des biens faisant l'objet d'une attestation. Nous avons étudié la justesse des évaluations soumises lors des demandes d'attestation avec la collaboration de l'Arts Advisory Panel de l'Internal Revenue Service (IRS) des États-Unis. En effet, l'expérience acquise dans d'autres secteurs et certaines remarques venant de représentants des établissements de conservation laissaient entendre qu'il y avait probablement surévaluation.

L'Arts Advisory Panel comprend 25 membres éminents, soit des directeurs de musées et des conservateurs, des historiens et des spécialistes de l'art ainsi que d'importants commerçants, qui conseillent l'IRS quant à l'authenticité et à la juste valeur marchande d'œuvres d'art données en contrepartie d'avantages fiscaux. Nous avons demandé aux membres de ce comité d'estimer la juste valeur marchande d'un échantillon de biens ou de collections ayant fait l'objet d'une demande d'attestation fiscale au Canada.

Nous avons fait parvenir aux membres du comité des diapositives et d'autres documents relatifs à 77 objets ou collections de réputation internationale qui avaient été donnés à 13 musées des beaux-arts canadiens. Ces objets ne constituaient pas la totalité des biens attestés dans le cadre du programme, mais seulement un échantillon d'articles sélectionnés dans quatre catégories correspondant aux champs de compétence des membres du comité (les peintures et les sculptures, ainsi que les objets d'art décoratif dont le marché déborde les frontières canadiennes; l'art de l'Extrême-Orient et de l'Asie; enfin, l'art primitif et précolombien). Par conséquent, il est impossible d'appliquer les résultats de

l'importance des ressources dont elles disposent. En effet, les établissements ont moins tendance que les individus à voir la demande de licence comme un fardeau. Les critiques de ces derniers portent davantage sur les retards imposés par le processus que sur une perte financière occasionnée par l'exploitation du programme. Le nombre de cas n'est pas suffisant pour que nous puissions analyser ces données par région.

Nous ne disposons pas de mesures objectives des coûts que la réglementation impose aux établissements ou aux individus, ni de modèles permettant de voir comment ce coût varierait en fonction des caractéristiques des exportateurs. Par conséquent, nos données sur la répartition du fardeau de la réglementation fournissent plutôt des indices que des certitudes.

Les représentants des établissements qui ont reçu des subventions ou des prêts ont tendance à avoir des attitudes favorables à l'endroit des paramètres du programme et de sa mise en oeuvre. La plupart d'entre eux favorisent un modèle souple garantissant que les établissements devront contribuer à l'achat des biens pour lesquels ils demandent une aide financière. Or, il s'agit là d'une caractéristique du programme. Étant donné que la rapidité du traitement des demandes représente un aspect essentiel du programme, il est également très encourageant de noter que la vaste majorité des utilisateurs ont été satisfaits à cet égard.

La majeure partie des répondants expriment aussi de la satisfaction à l'endroit du processus d'attestation fiscale, des critères utilisés pour évaluer l'intérêt des objets touchés, et de l'interprétation de ces critères par les membres de la Commission. Une minorité se demande toutefois si les critères utilisés tiennent suffisamment compte de l'importance des biens pour une région ou une localité (par opposition à leur importance sur le plan national). Étant donné qu'il incombe aux établissements de démontrer l'intérêt des oeuvres pour lesquelles une attestation est demandée, nous sommes d'avis qu'il pourrait être avantageux de clarifier encore davantage ces critères et leur interprétation.

2. Connaissance du programme

Les représentants des musées, des musées des beaux-arts, des archives et des bibliothèques qui ont été consultés ont tendance à penser que le public en général ne connaît pas les avantages ni les règlements du programme. Même si, dans le grand public, seules quelques personnes peuvent se prévaloir de ce dernier, il n'en reste pas moins que la population devrait connaître la contribution du programme au maintien des biens culturels à l'intérieur de nos frontières, et au développement de collections d'objets faisant partie du patrimoine national.

En outre, ces utilisateurs du programme ont estimé que les conseillers financiers avaient une piètre connaissance du volet relatif à l'attestation fiscale des biens culturels. Par contre, les répondants ont tendance à croire qu'en général les donateurs d'oeuvres d'art et les philanthropes canadiens sont au courant des avantages fiscaux offerts. Une telle affirmation est corroborée par certains chiffres qui montrent l'accroissement, d'année en année, du nombre de demandes d'attestation.

que la réduction du nombre et de la valeur des dons destinés aux collections publiques. Cela aurait pour effet de ralentir le développement de ces collections et de limiter l'accès du public à certains des plus beaux spécimens d'objets du patrimoine culturel et naturel canadien.

Notre évaluation tant du programme lui-même que de sa mise en oeuvre permet également de conclure que ce programme a été conçu de manière logique et qu'il est doté des ressources et des mécanismes nécessaires pour garantir son succès.

D. ATTEINTE DES OBJECTIFS

L'objectif général du programme consiste à garder au Canada des spécimens particulièrement intéressants du patrimoine canadien de biens culturels mobiliers. D'après la majorité des représentants des établissements de conservation désignés, le programme a réussi à empêcher l'exportation de biens culturels d'intérêt exceptionnel et a aidé à en rapatrier d'autres qui étaient mis en vente à l'étranger.

Le représentants des établissements de conservation pensent également que les stimulants fiscaux offerts ont permis d'inciter le public à faire des dons aux musées des beaux-arts canadiens.

Nos données portant sur l'utilisation des objets acquis avec l'aide financière du programme confirment ces opinions. Ces données montrent en effet que les biens culturels acquis grâce aux subventions ou aux stimulants fiscaux présentaient un intérêt exceptionnel pour le public et pour les musées. La majeure partie d'entre eux avaient été catalogués, exposés et étudiés. De plus, les renseignements d'ordre chronologique fournis par les établissements de conservation indiquent que le nombre et la valeur des dons reçus par ces établissements ont augmenté après la mise sur pied du programme; il nous a paru raisonnable d'attribuer cette situation au programme lui-même.

E. AUTRES EFFETS DU PROGRAMME

1. Satisfaction des utilisateurs

Les attitudes des particuliers et des établissements exportateurs à l'égard du système de surveillance des exportations ont été étudiées de manière approfondie.

La majorité des établissements et des personnes qui ont demandé une licence d'exportation au cours des dernières années approuvent le système actuel de surveillance parce qu'il protège le patrimoine canadien sans empêcher sur le droit des individus de disposer de leurs biens propres. Par ailleurs, un tiers des requérants institutionnels et la moitié des exportateurs individuels trouvent trop lourd le processus de demande de licence, soit parce qu'il impose des retards aux vendeurs individuels et aux commerçants, soit parce qu'il comporte trop de formalités.

Même si la majorité des exportateurs perçoivent la réglementation du programme comme équitable, les données recueillies laissent entendre que l'évaluation du fardeau qu'elle leur impose serait fonction de la taille des entreprises et de

permettant aux établissements canadiens d'acheter des objets culturels qui risquent d'être exportés ou de rapatrier ceux qui ont déjà traversé la frontière. En outre, le programme offre des dégrèvements fiscaux aux personnes qui résident au Canada et aux sociétés canadiennes pour les encourager à donner ou à vendre, à des établissements publics canadiens, des biens culturels ou des collections présentant un intérêt particulier. La Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels étudie les demandes de ceux qui veulent profiter de ces avantages, afin d'attester que les objets ou les collections touchés comportent un intérêt exceptionnel et ont une importance nationale. La Commission peut également se prononcer sur l'appréciation de la juste valeur marchande qui est soumise, même si c'est à Revenu Canada que la Loi confie la responsabilité d'accepter cette appréciation.

En 1987-88, le coût du programme s'est élevé à 1 925 000 \$, dont la majeure partie a été consacrée aux subventions et aux prêts (1 600 000 \$). Le texte législatif habilitant (la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels) a prévu la mise sur pied d'une commission ayant le mandat de voir à l'application de la Loi. La Commission est appuyée par un secrétariat composé de 4 à 5 personnes. L'essentiel des activités effectuées dans le cadre du programme a trait à l'attribution des biens culturels aux fins de l'impôt sur le revenu. En 1986-1987, 1050 demandes d'attribution ont été approuvées, ce qui représente 40 300 000 \$.

C. RAISON D'ÊTRE DU PROGRAMME

Les problèmes auxquels le programme devait s'attaquer existent encore aujourd'hui. En effet, nombre d'objets relevant des beaux-arts et d'objets ethnographiques canadiens ont une grande valeur sur le marché international; il apparaît donc nécessaire de maintenir une certaine forme de surveillance des exportations. Tant qu'existera un système de surveillance des exportations et que les budgets d'acquisition des établissements de conservation canadiens seront limités, il faudra offrir des subventions pour aider les établissements canadiens désignés à amasser les fonds requis pour l'achat de biens culturels à leur juste valeur marchande. Le fait que les budgets d'acquisition des établissements de conservation soient soumis à de telles contraintes plaide aussi en faveur du maintien d'une aide financière pour le rapatriement des biens culturels. De plus, en vertu de la Convention de l'UNESCO, à laquelle le Canada a adhéré en 1970, nous sommes tenus de mettre sur pied un programme de sauvegarde des biens culturels nationaux.

Étant donné que les établissements publics dépendent largement des dons pour constituer leurs collections de biens culturels nationaux, il paraît évident qu'il y a lieu de maintenir le volet du programme qui concerne l'attribution fiscale des biens culturels. En effet, les avantages fiscaux offerts constituent un levier qui permet aux établissements de conservation d'attirer des donateurs. En l'absence de ce levier, les dons ne disparaîtraient probablement pas complètement, mais les représentants des établissements de conservation ont tendance à croire que nombre de donateurs, et notamment les plus importants, sont attirés par les avantages fiscaux offerts.

Les résultats de notre étude ayant trait à la raison d'être du programme nous poussent donc à conclure qu'il s'impose de maintenir ce programme. En effet, la disparition de celui-ci entraînerait la perte de spécimens exceptionnels d'objets du patrimoine culturel canadien au profit du marché international, l'irréversibilité des pertes antérieures, ainsi

SOMMAIRE

Le présent document est un rapport d'évaluation du Programme des biens culturels mobiliers administré par le Ministère des Communications, programme instauré en 1977 pour assurer l'application de la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels. La raison d'être du programme, la mesure dans laquelle son objectif était atteint ainsi que ses répercussions ont été analysés.

L'évaluation comprenait les quatre grands volets suivants : une étude sur l'utilisation des objets acquis en vertu du programme; une enquête auprès des établissements qui ont reçu des subventions ou des objets visés par une attestation en vertu du programme; une enquête sur les exportateurs ou les sociétés de transport qui participent au système de contrôle des exportations; une étude sur l'exactitude des valeurs estimées soumises en vue d'une attestation.

D'après notre évaluation, la raison d'être du programme, à savoir garder au Canada des biens culturels d'une valeur importante, demeure pertinente. Le programme est encore nécessaire. Le gouvernement fédéral dispose des ressources et des mécanismes nécessaires pour répondre à l'objectif du programme.

Il appert que que le programme contribue réellement à garder au Canada les biens culturels d'une valeur importante, ou à les y ramener. Le système de contrôle des exportations et des subventions a freiné la fuite de biens culturels importants vers les marchés étrangers. Pour sa part, le processus de certification à des fins fiscales, a contribué à un accroissement considérable du nombre et de la valeur des dons aux établissements publics. D'après la fréquence et la diversité des utilisations des biens culturels acquis grâce au programme, les objets présentent un intérêt considérable. Les utilisateurs se déclarent généralement très satisfaits des activités de la Commission d'examen des exportations de biens culturels et du personnel chargé du programme pour ce qui est de la rapidité et de la qualité des services relatifs aux attestations et aux subventions. Les renseignements exigés pour les demandes en vertu du programme sont généralement considérés comme adéquats, même si certains demandeurs croient que la prise de décisions éclairées exigerait des renseignements additionnels.

On est plutôt favorable au système de licences d'exportation, même si le processus paraît parfois lent et onéreux et si l'on croit généralement que le système se prête à des abus ou à des manigances. Une minorité assez importante d'experts-vérificateurs souhaite que les demandeurs fournissent plus de renseignements, mais la plupart des demandeurs estiment qu'on leur en demande suffisamment.

On estime généralement que les critères de signification et d'importance utilisés pour déterminer l'admissibilité des biens culturels en vertu du programme sont appropriés, qu'ils sont appliqués de façon cohérente et qu'on les interprète en tenant compte des préoccupations régionales.

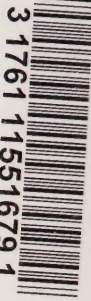
Il semble que le public connaisse très peu les avantages qui découlent du programme et les contrôles exercés sur celui-ci, bien que nous n'ayons pas pu établir que cela a entraîné une diminution des dons ou la perte de biens culturels par suite d'exportations. Les donateurs semblent bien renseignés sur le programme, même si le personnel des musées et des archives se réjouirait d'une amélioration de la publicité.

This evaluation report was prepared by the Program Evaluation Division of the Department of Communications.

Certain passages have been severed under the Access to Information Act to protect third party confidentiality.

Ce rapport d'évaluation a été préparé par la Division de l'évaluation des programmes du Ministère des Communications.

Certains passages ont été omis en vertu de la Loi de l'accès à l'information afin de protéger la confidentialité des personnes concernées.



3 1761 11551679 1

MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS
RAPPORTS D'ÉVALUATION DE PROGRAMMES

SEPTEMBRE 1988

RAPPORT ABRÉGÉ D'ÉVALUATION
LE PROGRAMME DES BIENS CULTURELS MOBILIERS